DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-2-63-67

Укрепление местных сообществ через развитие институтов местного самоуправления

АНТОН КОНСТАНТИНОВИЧ ПИЛЬЩИКОВ, **независимый исследователь**
(Российская Федерация 127495, г. Москва, Челобитьевское шоссе, д.12, корп.2, кв.136). E-mail: anton-nenich@yandex.ru

Аннотация: Решение проблем, возникающих на местном уровне, требует объединения сил не только муниципальной власти, но и представителей гражданского общества. В связи с этим в статье осмысляются понятия «местное самоуправление» и «местное сообщество» (в контексте формирования кооперативной среды, во взаимоотношениях между ними), а также дается собственное определение исследуемого термина исходя из уже имеющихся подходов и взглядов. Сущность обозначенного понимания местного сообщества заключается в подчеркивании уникальности роли органов местного самоуправления и общественных организаций, а также отдельных граждан. Автор делает акцент на вопросе участия в этом процессе организаций некоммерческого сектора, что иллюстрируется на примере Всероссийского Совета местного самоуправления и проектов, реализуемых этой организацией, а также путем рассмотрения работы Ассоциации по продвижению побратимских отношений Кельна и Волгограда. В работе делается вывод о том, что в настоящее время в России требуется усилить роль некоммерческого сектора в области развития местных сообществ. При этом необходимо изменить подходы к определению понятия «местное сообщество» таким образом, чтобы оно отражало стремление сформировать объединения, которые отвечают критериям вовлеченности в процесс решения локальных проблем, возникающих у общественных организаций и местных жителей (различной направленности и разной значимости для муниципальной территории). Важно, чтобы местные сообщества обладали собственными возможностями для самоидентификации на фоне окружающих объединений и оказывали плодотворное влияние на процесс коммуникации между разными сообществами и позволяли проводить обмен опытом в различных сферах.
Ключевые слова: местное самоуправление, местное сообщество, некоммерческие организации, общественные организации, кооперация, эффективность деятельности муниципальных органов власти, гражданское общество

Статья поступила в редакцию 25 июля 2020 года.

Пильщиков А.К. Укрепление местных сообществ через развитие институтов местного самоуправления. *Государственная служба.* 2021. № 2. С. 63–67.

STRENGTHENING LOCAL COMMUNITIES THROUGH DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT INSTITUTIONS

ANTON KONSTANTINOVICH PILSHCHIKOV, **independent researcher**
(app. 136, 12(2), Chelobit`evskoe highway, Moscow, 127495, Russian Federation). E-mail: anton-nenich@yandex.ru

Abstract: Solving problems at the local level requires the unified activity of both the municipal authorities and representatives of civil society. In this regard, the author attempts to comprehend the concepts of 'local self-government' and 'local community' in the context of the formation of a cooperative environment in the relationship between them, and also gives his own definition of the term based on existing approaches and views. The essence of this understanding of the local community is to emphasize the uniqueness of the role of local governments and public organizations, as well as individual citizens. The author focuses on the participation of non-profit organizations in this process, which is illustrated by the example of the all-Russian Council of local self-government and projects implemented by this organization, as well as by considering the work of the Association for the promotion of twinning relations of Cologne and Volgograd. The paper concludes that the role of the non-profit sector in the development of local communities needs to be strengthened in Russia. At the same time, it is necessary to change approaches to the definition of the term 'local community' in such a way that it reflects the desire to form associations that meet the criteria for involvement in the process of solving local problems that arise for public organizations and local residents (of different focus and different significance for the municipal territory). It is important that local communities have their own opportunities for self-identification against the background of existing associations and have a fruitful influence on the communication process between different communities and allow the exchange of experience in various fields.
Keywords: local government, local community, non-profit organizations, public organizations, cooperation, efficiency of the municipal authorities activity, civil society

The article was received on July 25, 2020.

Pilshchikov A.K. Strengthening local communities through development of local self-government institutions. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2021. No 2. P. 63–67.

Введение

По мере возрастания влияния на локальные процессы все большего количества как внутренних, так и внешних факторов, в том числе со стороны некоммерческого сектора, увеличивается объем нагрузки на органы местного самоуправления. Одновременно с этим возникает необходимость установления контактов с подобными объединениями, составляющими местные сообщества в пределах муниципальных образований. При этом в российском государствоведении по-прежнему четко не сформирован общепризнанный подход к сущности местного самоуправления. Особой остротой отличаются споры, ведущиеся вокруг вопроса самостоятельности местного самоуправления [Михеева, 2016. С. 123].

Дальнейшее совершенствование механизмов реализации населением своего права на местное самоуправление в Российской Федерации происходит при значительном содействии Всероссийского Совета местного самоуправления, деятельность которого представляет большой интерес при рассмотрении этого явления. Необходимо отметить наличие на данный момент практик межмуниципального сотрудничества на международном уровне, список партнеров в рамках которого, безусловно, не должен ограничиваться только организациями из стран Европы и Северной Америки.

Таким образом, целью настоящей статьи является рассмотрение сущности местного самоуправления и местных сообществ в контексте участия некоммерческих структур в совершенствовании практики управления муниципальными территориями и формировании местных сообществ, становящихся все более активными участниками взаимодействия на локальном уровне.

Теоретические аспекты местного самоуправления и подходов к определению понятия «местное сообщество» в Российской Федерации

Предваряя рассмотрение основной проблемы настоящей статьи, необходимо указать на то, что в Российской Федерации на высшем уровне отмечается важность дальнейшего развития сферы местного самоуправления: нужно «расширить пространство свободы, причем во всех сферах, укреплять институты демократии, местного самоуправления, структуры гражданского общества…»[1]. Таким образом, дальнейшее совершенствование местного самоуправления в духе принятого в 2003 году Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[2] остается одной из основных целей государства во внутренней политике.

Согласно этому закону, местное самоуправление в России понимается как особый способ для реализации гражданами своей власти, который обеспечивается действующей Конституцией Российской Федерации, а также федеральным и региональным законодательством. Оно осуществляется самостоятельно и под ответственность граждан. Его действие распространяется на решение вопросов местного значения. Инструментом реализации населением своего права являются соответствующие органы местного самоуправления, при этом возможно его осуществление непосредственно. Решение местных вопросов производится на основе интересов населения и при учете существующих исторических и иных местных традиций[3]. На данный момент существует несколько подходов к пониманию понятия «местное самоуправление». Рассмотрим существующие точки зрения.

Первый подход заключается в следовании Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Согласно нормативно-правовым актам, органы местного самоуправления не относятся к системе государственных органов управления. При этом делается специальное уточнение по поводу передачи на муниципальный уровень ряда функций с признанием независимости и неприкосновенности местной власти[4]. В некоторых случаях понимание независимости и неприкосновенности местного самоуправления как формы непосредственной реализации своей власти населением приводит к преувеличению этих свойств [Михеева, 2016. С. 123]. Тем не менее, ключевой идеей этого подхода является неподотчетность местных органов вышестоящим государственным структурам регионального и федерального уровней, как это было в советский период, когда вышестоящие Советы могли отменять решения нижестоящих. Формирование институтов самоорганизации населения по принципу установления тесной взаимосвязи с обществом [Балыхин, 2017. С. 155] должно, согласно нормативному подходу, рассматриваться как неотъемлемая часть местного самоуправления.

Представители другого подхода придерживаются противоположного мнения. Они концентрируют внимание на рассмотрении местного самоуправления исключительно как составного элемента системы государственной власти, конечной целью которой является создание системы своеобразного привлечения населения на службу государству [Балыхин, 2017. С. 155]. Подобный подход был свойственен отечественной системе организации местного самоуправления с момента ее учреждения и до 1990 года (с незначительными перерывами, связанными, например, с деятельностью Временного правительства) [Дугарская, Кузнецов, 2015. С. 318–319].

Третья точка зрения отражает позицию, согласно которой местное самоуправление является связующим звеном между государством и местными сообществами. Оно учитывает как демократические механизмы формирования муниципальных органов власти и контроля

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957

2 Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571

3 Там же.

4 Там же.

за их деятельностью со стороны представителей гражданского общества, сущностным выражением которого являются эти органы, так и непосредственную близость местных институтов к населению и необходимость решения каждодневных проблем [Кулешова, 2019. С. 9; Srivastava, 2002]. Данная позиция, на наш взгляд, наиболее полно отражает современную задачу местного самоуправления: обеспечивать взаимодействие гражданского общества и органов региональной и федеральной власти в соответствии с общенациональными целями и задачами при обоюдном уважении интересов каждой стороны и соблюдении незыблемости целостной системы.

Местные сообщества, общественные организации и деятельность муниципальных органов власти

Обратимся к проблеме определения понятия «местное сообщество». В работах Р.И. Мельниковой и И.А. Мельникова выделяются три аспекта понимания такого вида объединений.

- Во-первых, местное сообщество может пониматься как субъект местного самоуправления. В этом случае его рассматривают сквозь призму местного самоуправления как единый коллектив, проживающий на конкретной территории, а также обладающий общностью интересов и социально-бытовых условий.
- Во-вторых, местное сообщество может выступать как единица социально-политического устройства на муниципальном уровне.
- В-третьих, оно является участником в процессе местного самоуправления [Шмилер, 2019. С. 59–60].

Отметим, что в круг составных элементов такого сообщества нужно включать не только индивидов, но и организации граждан, созданные для удовлетворения различных потребностей жителей на локальном уровне. К числу подобных общественных организаций относятся негосударственные центры социального обслуживания, клубы по интересам, студии, экологические объединения, осуществляющие свою деятельность на муниципальной территории. При этом обоюдовыгодное взаимодействие местного сообщества, отражающего непосредственные интересы населения, с институтами местного самоуправления, основывающими свою деятельность на общенациональных целях и задачах, позволяет сформировать целостную территориальную систему принятия решений, отражать наибольшее число пересекающихся и иногда противоположных интересов.

Одним из важнейших элементов организации органов местного самоуправления следует считать обеспечение обратной связи. В местных сообществах для оценки эффективности деятельности муниципальных органов может применяться метод опросов [Ямщикова, 2017. С. 64]. В качестве анкетируемых могут выступать не только отдельные граждане, но и организации локального уровня. Необходимость выстраивания эффективного взаимодействия на муниципальном уровне посредством регулярного сбора информации об отношении членов местного сообщества к деятельности местных органов власти по умолчанию продиктована сущностью местного самоуправления, которая заключается в учете непосредственных потребностей жителей самоуправляющейся территории. При этом, по нашему мнению, недопустим перенос взаимоотношений в рамках местного сообщества и муниципальных органов власти в плоскость локального соперничества.

В ситуации усложнения проблем локального характера имеется необходимость в формировании нового видения структуры местного сообщества, потому что оно представляет собой связующее звено между государством и интересами жителей муниципальной территории. Полагаем, что дистанцирование местного самоуправления от государства не может стать надежной основой для совершенствования партнерства на локальном уровне. Пространство свободы представляется возможным создать исключительно с помощью кооперации между представителями местной власти и гражданского общества (некоммерческими организациями и конкретными лицами на основе принципа гласности) [Михеев, 2016. С. 119–120] и в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации.

Подобный синтез институтов, кажущихся противоположными, согласно позиции некоторых авторов, имеет перспективы перерасти в настоящее местное сообщество – *территориально ограниченную совокупность органов муниципальной власти, общественных объединений, движений и иных организаций, а также отдельных граждан, работающих над решением местных проблем в соответствии с собственными интересами и интересами государства, сформулированными в виде общенациональных целей и задач.*

Участие некоммерческих организаций в укреплении местных сообществ через развитие институтов местного самоуправления

Как было отмечено выше, участие некоммерческих организаций в процессах локального характера имеет большое значение для укрепления местных сообществ. Однако не меньшую роль в этих процессах могут играть и общероссийские объединения, к числу которых относится Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления».

Деятельность этой организации направлена на совершенствование практик местного самоуправления, формирование системы, учитывающей все возможные интересы участников локальных взаимоотношений, включая представителей местного самоуправления и некоммерческих организаций, а также отдельных граждан. Ее работа осуществляется преимущественно в форме проектов, связанных с решением конкретных задач.

Важно отметить деятельность Всероссийского Совета местного самоуправления по внесению изменений в законодательство Российской Федерации с целью передать некоммерческим организациям часть функций местного самоуправления. На наш взгляд, это представляет собой яркий пример того, как некоммерческие организации могут оказывать влияние на дей-

ствующие нормы права и становиться полноценными участниками легальных взаимоотношений в рамках местных сообществ[5]. Всероссийский Совет местного самоуправления работает также над созданием Банка лучших муниципальных практик. Целью этой работы является распространение успешного опыта организации на локальном уровне, в том числе обеспечение плодотворного взаимодействия с организациями некоммерческого сектора.

На общем фоне выделяется деятельность одной некоммерческой организации, оказывающей поддержку продвижению побратимских связей (что непосредственно влияет на вопросы местного значения). Так, Ассоциация по продвижению побратимских отношений Кельна и Волгограда (нем. «Verein zur Förderung der Städtepartnerschaft Köln-Wolgograd e.V.») осуществляет деятельность по развитию связей указанных городов. Согласно информации, представленной на сайте Ассоциации, 17 мая 2019 года по случаю 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне была проведена фотовыставка «Сталинград – Призыв к миру» (нем. «Stalingrad – Appell zum Frieden»). На сегодняшний день реализуются проекты медицинской помощи бывшим подневольным работникам из числа жителей оккупированных территорий, вывезенных в Германию в 1942 году[6]. Опыт подобной работы может стать примером того, как некоммерческий сектор способен прикладывать усилия в области укрепления и дальнейшего развития плодотворного взаимодействия городов России с иностранными партнерами и тем самым оказывать влияние на местный уровень управления (который включает в себя, помимо непосредственно властных отношений, и состояние микроклимата на территории муниципалитета).

В результате можно сделать вывод о значимости такого направления деятельности некоммерческих организаций местного уровня, как обеспечение обмена опытом по вопросам решения проблем локального значения. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что подобные связи устанавливаются преимущественно с партнерами из стран зарубежной Европы, Северной Америки (из США и Канады), Ближнего Востока и Восточной Азии (из КНР, Японии и Республики Корея). При этом практически не охвачена подобной практикой Юго-Восточная Азия, Африка, Австралия и Океания, а также Латинская Америка. Есть основания предполагать, что такая выборка регионов связана, как правило, с большей заинтересованностью в установлении связей с партнерами из развитых стран и ключевыми контрагентами России в области торговых отношений (таких как Китай, ближневосточные государства, страны, входящие в Европейский союз, представители постсоветского пространства).

Заметна незначительная заинтересованность в изучении опыта организации и осуществления местной власти и системы ее отношений с некоммерческими структурами в странах Латинской Америки, Океании и Юго-Восточной Азии. В сложившейся ситуации может возникнуть проблема учета особенностей функционирования местных сообществ на локальном уровне в государствах – партнерах России по Тихоокеанскому сотрудничеству. Более того, ставится вопрос о том, почему отечественная система местного самоуправления остается невосприимчивой к подходам и практикам развивающихся стран, у которых есть свои специфические особенности и которые решают возникающие проблемы в особых условиях, которые частично могут быть похожими на российские (что вероятно в силу большого разнообразия территорий – по географическому, демографическому и экономическому признакам в нашей стране). Потенциальное изучение и тиражирование информации о деятельности муниципальных органов стран, сведения о которых не имеют широкого распространения, может дополняться освещением практик регулирования деятельности общественных организаций местного масштаба и форм их взаимодействия с институтами местного самоуправления.

Таким образом, представляется логичным определить направление, связанное с изучением функционирования систем учета множественных интересов представителей муниципалитетов и гражданского общества в рамках местных сообществ, в качестве одного из перспективных. Целью дальнейших исследований, на наш взгляд, может стать восполнение имеющегося пробела в области организации системы местного самоуправления в тесной связи с деятельностью некоммерческих организаций и практических подходов в этой сфере.

Заключение

В заключение вновь обратимся к определению местного сообщества, согласно которому оно представляет собой территориально ограниченную совокупность органов муниципальной власти, общественных объединений, движений и иных организаций, а также отдельных граждан, работающих над решением местных проблем в соответствии с собственными интересами и интересами государства, сформулированными в виде общенациональных целей и задач.

Сущность обозначенного понимания местного сообщества заключается в подчеркивании уникальности роли органов местного самоуправления и общественных организаций, а также отдельных граждан. Это имеет особую значимость в силу увеличения совокупного набора возможностей в современном обществе для каждого гражданина (участие в коллективной реализации общих интересов, которые при территориальной близости проживания будут непосредственно затрагивать индивидуальные потребности). Постепенное усиление влияния некоммерческих организаций на общественные процессы локального уровня является одной из тенденций, одновременно проявляющихся в двух сферах: в усиле-

5 Проекты и программы Всероссийского Совета местного самоуправления / Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления: http://vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy

6 Verein zur Förderung der Städtepartnerschaft Köln-Wolgograd: https://wolgograd.de

нии роли гражданского общества при решении местных проблем и в необходимости осмысления деятельности некоммерческого сектора по отношению к органам местного самоуправления. При этом институты местной власти не должны противопоставляться гражданским структурам, потому что подобное разделение опасно из-за возможного роста напряженности и конфликтности в рамках муниципалитетов, оно способно подорвать эмоциональный микроклимат и взаимное доверие среди членов местного сообщества.

Совершенствованием механизмов взаимодействия между членами местных сообществ могут заниматься профильные некоммерческие организации, одной из которых является Всероссийский Совет местного самоуправления, осуществляющий свою деятельность на всей территории Российской Федерации и занимающийся вопросами передачи некоммерческим организациям части функций местного самоуправления, анализа и внедрения на местах лучших практик территориального общественного самоуправления. Также совершенствуются и применяются на практике имеющиеся как в России, так и за рубежом методики, механизмы и конкретные инструменты организации работы органов местного самоуправления и обеспечения их взаимодействия с гражданским обществом. Тем не менее, изучение зарубежного опыта далеко не всегда выходит за рамки рассмотрения европейских и североамериканских моделей (не учитываются формы, функционирующие в развивающихся странах и имеющие возможность применения в России в случае их реальной эффективности).

В настоящее время ведется работа по внедрению позитивного опыта в местном самоуправлении и формированию полноценных местных сообществ, основанных на партнерстве институтов власти с некоммерческими организациями и отдельными гражданами. При этом, по нашему мнению, следует стремиться к укреплению в общественном сознании такого понимания и отношения к вопросам местного самоуправления, которое бы не создавало потенциально конфликтных ситуаций, характеризующихся наличием неопределенности и риска.

Литература

Балыхин А.Г. Проблемы совершенствования государственной политики в сфере местного самоуправления в условиях трансформации политической системы России. *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия «Юридические науки». 2017. Т. 21. № 1. С. 153–163.

Дугарская Т.А., Кузнецов В.Н. Влияние различных теорий местного самоуправления на процесс становления местного самоуправления России // Массовые коммуникации на современном этапе развития мировой цивилизации: Материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием. Красково, 2015. С. 318–322.

Кулешова Н.Н. Институциональные основы муниципальной демократии как основы сохранения конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. *Выборы: теория и практика.* 2019. № 1(49). С. 5–12.

Михеев Д.С. Особенности нормативно-правового регулирования местного самоуправления в свете принципа гласности // Актуальные правовые проблемы функционирования органов муниципальной власти и основные направления их решения в Республике Марий Эл. Йошкар-Ола, 2016. С. 105–125.

Михеева Т.Н. О конституционных основах местного самоуправления // Актуальные правовые проблемы функционирования органов муниципальной власти и основные направления их решения в Республике Марий Эл. Йошкар-Ола, 2016. С. 123-144.

Шмилер Ю.В. Подходы к изучению взаимодействия органов местного самоуправления и местного сообщества. *ЭНИГМА.* 2019. Т. 1. № 6. С. 55–61.

Ямщикова С.Л. Изучение общественного мнения в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в современный период. Стерлитамак, 2017. С. 63–65.

Srivastava T.N. Local ‘self’ government and the constitution. *Economic and Political Weekly.* 2002. Vol. 37. № 30. P. 3190–3198.

References

Balykhin A.V. Problems of improving state policy in the field of local self-government in the conditions of transformation of the political system of Russia. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov.* Series “Law Sciences”. 2017. Vol. 21. № 1. P. 153–163. In Russian

Dugarskaya T.A., Kuznetsov, V.N. Influence of various theories of local self-government on the formation of local self-government in Russia // Mass communications at the present stage of development of world civilization: Materials of All-Russian scientific conf. with international participation. Kraskovo, 2015. P. 318–322. In Russian

Kuleshova N.N. Institutional foundations of municipal democracy as the basis for maintaining the constitutional principle of the independence of local self-government. *Vybory: teoriya i praktika.* 2019. № 1(49). P. 5–12. In Russian

Mikheev D.S. Features of legal regulation of local self-government in the light of the principle of publicity // Actual legal problems of the functioning of municipal authorities and the main directions of their solution in the Republic of Mari El. Yoshkar-Ola, 2016. P. 105–125. In Russian

Mikheeva T.N. On the constitutional foundations of local government // Actual legal problems of the functioning of municipal authorities and the main directions of their solution in the Republic of Mari El. Yoshkar-Ola, 2016. P. 123–144. In Russian

Shmiler Y.V. Approaches to the study of the interaction of local authorities and the local community. *ENIGMA.* 2019. Vol. 1. № 6. P. 55–61. In Russian

Srivastava T.N. Local ‘self’ government and the constitution. *Economic and Political Weekly.* 2002. Vol. 37. № 30. P. 3190–3198. In English

Yamshchikova S.L. The study of public opinion in the system of local government // State power and local government in the modern period. Sterlitamak, 2017. P. 63–65. In Russian